

民族地区公共法律服务体系的建设和完善

——以恩施州“律师三进”模式为例¹

司马俊莲

(湖北民族大学法学院, 湖北恩施 445000)

【摘要】: 针对农村法治建设相对滞后和人民群众日益增长的法律服务需求, 湖北省恩施土家族苗族自治州先后推行“律师进村、法律便民”“律师三进”和公共法律服务标准化建设的“恩施模式”, 提升了民族地区的基层社会治理水平。一是促使社会治理方式发生了根本转变。二是基层群众享受到了公共法律服务。三是公共法律服务的承接主体呈现多元化。该模式的不足之处包括: 整个公共法律服务体系建设缺乏顶层设计和统筹, 法律服务人才队伍不足, 法律服务水平与社会需求不适应, 法律服务供给不均等, 法律服务经费缺乏制度保障。为进一步推进农村基本公共法律服务的均等化、普惠性、可及性, 应创新保障机制和政策支持, 完善供给模式, 充实基层法律服务力量, 加强律师参与法律服务的政策支持, 以构建统一的基层公共法律服务平台, 真正打通法治社会建设的“最后一公里”, 充分实现法治的公平正义功能, 最终推动基层社会治理法治化和现代化。

【关键词】: 民族地区; 公共法律服务体系; 律师三进

【中图分类号】: D920. 4 **【文献标识码】**: A **【文章编号】**: 1672—433X(2019)02—0150—05

20 世纪 70 年代以来, 政府购买公共服务是国际社会逐渐出现的一场以降低政府成本、提高公共服务质量和效率、打破公共服务供给垄断为目的的政府改革运动^[1]。政府将公共服务外包给非营利组织、企业或其他社会组织, 建立多元化的社会化公共服务体系, 对提高公共服务水平具有重要意义, 同时也能推动政府向“服务型”转型, 实现国家治理能力现代化和创新社会治理的目标。2013 年, 湖北省恩施土家族苗族自治州(以下简称恩施州)开始试行“律师进村、法律便民”这一基本公共法律服务体系建设, 适应了社会发展的需要, 在民族地区开创了面向基层提供公共法律服务的新模式。本文以恩施州推进基本公共法律服务体系建设为个案^[2], 探讨政府主导下农村公共法律服务改革如何与政府治理和社会治理相结合; 以及新时期基本公共法律服务体系建设的功能定位及其社会效果。

一、公共法律服务的内涵及缘起

“公共法律服务”是指司法行政机关统筹提供, 旨在保障公民基本权利、维护人民群众合法权益, 实现社会公平正义和保障人民安居乐业所必需的法律服务, 是公共服务的重要组成部分^②。公共法律服务的具体范围包括四大类: 为全民提供法律知识普及教育和法治文化活动。为救济困难和特殊案件当事人提供法律援助。开展公益性法律顾问、法律咨询、辩护、代理、公证、司法鉴定等法律服务。预防和化解民间纠纷的人民调解活动等。目前, 世界上公共法律服务模式主要有私人律师模式、专职律

¹收稿日期: 2018—11—20

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“国家建设视域下民族区域自治的理论原理、实践经验与现实挑战”(17ZDA150)。

作者简介: 司马俊莲, 女, 湖北民族大学教授, 法学博士, 主要研究法理学、民族法学。

^①①本文数据如无特别说明, 均来源于恩施州司法局。特别感谢该局的张岫、张俊、黄泽涛、杨应娇、安源等的大力支持。

^②司法部:《关于加快推进公共法律服务体系建设的意见》(司发[2014]5号), 2014年1月20日。

师模式、混合模式三种^[2]。

我国公共法律服务改革开始较晚，近年，随着社会转型和政府理念的转型才逐渐发展起来的。2012年，国务院印发《国家基本公共服务体系“十二五”规划》，首次明确基本公共服务范围。2014年，党的十八届四中全会正式提出，要推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设。2014年2月19日，司法部印发了《关于推进公共法律服务体系建设的意见》，强调要加快建立健全符合国情、覆盖城乡、惠及全民的公共法律服务体系。

与此同时，部分省市开始先行先试。如广东省中山市从2013年以来，开始着手构建公共法律服务体系，并出台了《中山市构建公共法律服务体系五年规划》。江苏省太仓市于2013年印发了国内首个关于公共法律服务均等化的规划《太仓市公共法律服务均等化规划(2013—2015)》在全国首推公共法律服务均等化，正式把法律服务纳入基本公共服务范畴。

二、恩施州基本公共法律服务体系建设概况及效果

(一)恩施州基本公共法律服务体系建设概况。恩施州地处湖北西南部，属于土家族、苗族等少数民族聚居地。该地区经济社会发展相对滞后，风俗习惯也有独特的民族和区域特征。由于多方面原因，该地区曾经出现过一些全国知名的群体性事件，信访问题尤为突出。2012年以前，恩施州信访总量在湖北省位居前列，其中涉法涉诉信访占半数以上。

如何解决“信访爆炸”、维护社会稳定成为当地政府急需考量的核心问题。在这一背景下，恩施州委、州政府探索进行社会治理创新，于2014年出台《关于全面深化改革加强法治恩施建设的意见》、《关于普遍建立法律顾问制度的通知》；2015年又印发了《关于进一步落实普遍建立法律顾问制度的实施意见》等文件，计划通过2—3年努力，形成覆盖州、县市、乡镇党委政府及其部门和企事业单位、人民团体、村居委员会的法律顾问网络，用法治方式来破解社会治理难题。由此，“律师进村、法律便民”这一农村基本公共法律服务体系建设的探索应运而生。自2013年至2018年，公共法律服务经历了三级版本的提升。

2013年9月开始的“律师进村、法律便民”活动为1.0版。恩施市龙凤镇率先在全州开展改革试点，随后这一经验在全州范围内推广。截至2015年7月底，州、县市两级财政投入资金5000万元，建成并投入运行服务管理平台2054个，共划分农村网格18207个，优选网格管理员2700名、网格法制宣讲员16475人。全州共建成法律顾问团93个，有3821个党政部门、企事业单位、乡(镇)、村(居)委会聘请了法律顾问，全州法律顾问已开展法治宣传2435场次，提供法律咨询4.18万人次，参与调处矛盾纠纷6200余起，化解信访560余起。截止2018年6月，全州464个党群机关和政府部门、353个企事业单位、90个乡镇(街道)、2460个村(社区)实现了法律顾问全覆盖。

2017年推行的“律师三进”活动为2.0版。2017年2月，州司法局、州信访局联合出台《恩施州律师进村(居、社区)、接访大厅、疑难复杂信访案件工作办法》，并印发《恩施州“律师三进”工作规则》。仅2017年，律师在州、县两级信访接待大厅日均接访5100人次，累计化解信访案件920件。同时，推进律师进疑难案件，会商攻坚之策。发挥律师专业优势，担当“四员”作用(依法行政顾问员、法定途径引导员、难案攻坚参谋员、涉诉信访代理员)，共同推动疑难案件化解。截至2018年底，在律师的参与指导下，纳入恩施州“百案攻坚”的案件已妥善处置87件，纳入湖北省“千案化解”的100件重点信访案件已成功化解91件，一批信访长达20余年的信访积案成功化解。

2018年加强人民调解工作和公共法律服务标准化建设为3.0版。2018年5月，州委州政府出台《关于坚持和发展“枫桥经验”加强新时代人民调解工作的意见》，要求乡镇(街道)配备专职人民调解员不少于2名，有条件的村(社区)配备专职人民调解员不少于1名。同时，印发《关于加快推进全州公共法律服务体系建设的意见》，将公共法律服务标准化建设列入2018年州委全面深化改革目录，并发布全国首个公共法律服务中心建设地方标准，“县市公共法律服务中心服务标准化项目”被列为全省第三批省级社会管理和公共服务综合标准化试点项目。按照《恩施州公共法律服务产品指导目录(第一批)》要求，实现州、县公共法律服务中心、乡镇公共法律服务工作站三级实体平台全覆盖。

(二)恩施州基本公共法律服务体系建设的效果。

恩施州基本公共法律服务体系建设的推进,促进了法治社会建设,推动了民族地区政府职能的转变,推进了基层社会治理创新,促进了民族地区社会治理的现代化水平,取得了良好的社会效果。

1. 社会治理方式发生根本转变。当代中国社会治理面临着基层乡土性、法律悬浮化、“互联网+”时代等多重挑战,尤其是民族地区的农村地区,社区“空心化”和“村庄记忆缺失”等问题更为突出^[3]。恩施州也面临同样的困境,社会治理过去始终缺少法治因素。一方面,政府缺乏法治思维,往往简单运用行政手段来维护社会稳定,导致社会矛盾和冲突不断加剧;另一方面,群众缺乏法治意识,“信访”不“信法”,使得社会治理陷入恶性循环。全州信访总量从2010年起连续3年高居湖北省“前三”,信访事项的受理率、办结率、参评率、满意率在湖北省也排名靠后。2011、2012年恩施州涉法涉诉进京非访178人次,占湖北省进京非访的比例高达61.59%。

而在普遍建立法律顾问制度实施后,上述状况得到根本扭转,法治开始成为基层治理的制度性纠纷解决机制:一方面为政府依法行政打造了约束权力的“笼子”;另一方面为当事人提供了更充分、适当、选择性的多元纠纷解决机制,顺应了基层群众的法律需求。从2014年普遍建立法律顾问制度以来,恩施州连续4年实现非访人次“四连降”,即进京非访人次,2017年比2016年下降37%;2016年比2015年下降15.96%;2015年比2014年下降83.33%;2014年比2013年下降72%。

2. 基层群众享受到便捷的法律服务。为解决法律服务的便捷性、可及性问题,恩施州构建起基层法律服务机制,乡镇(办)“四个一”法律顾问服务网络基本建成,即乡镇(办)政府有一个法律顾问团、村(居)委会有一个律师诊所、农村网格有一名法律宣讲员、农户有一个法律明白人,形成“政府出钱买服务,律师顾问履职责,基层群众得实惠”的公共法律服务供给模式。近3年,全州2460个村的法律顾问先后开展法律宣传3100余场次,培训法律明白人29万余人次,解答法律咨询26.4万余人次。

3. 公共法律服务的承接主体多元化。恩施州创新社会治理新方式后,社会治理主体由原来只以政府为主向政府、社会组织、法律服务工作者及公民共同组成的多元主体转变。公共法律服务由专业化的律师服务、司法行政部门的法律援助和民间的人民调解服务几大部分构成。首先,专业化的律师服务。村居法律顾问主要由律师担任,其服务内容主要有:为群众宣讲法律知识,提供法律咨询,解答法律问题,代写法律文书,调解矛盾纠纷,并对村“两委”工作提出法律意见,防止违法违规行为引发社会矛盾等,目的在于从源头上把矛盾化解。其次,司法行政部门的法律援助服务。截止2018年11月底,全州共办理各类法律援助案件3820件,其中刑事案件512件,民事案件3268件,行政案件40件,完成省厅任务3750件的101%,完成法律援助事项38122件,为受援人取得经济利益或挽回经济损失7851万余元。第三,民间中介组织的人民调解服务。目前全州共有2606个调委会,其中村调委会数2303个,社区调委会数163个。建有6类专业调委会:即交通事故调解委员会、劳动争议调解委员会、物业管理调解委员会、消费纠纷调解委员会、医疗事调解委员会和旅游纠纷调解委员会等。2018年全州共调解案件15290件,涉及当事人36102人,调解成功147099件,涉及金额20136.86万元。

三、恩施州公共法律服务存在的主要问题

(一)公共法律服务体系建设缺乏顶层设计。

目前,恩施州主要采取自上而下的政府推进模式,还处于初步探索阶段,没有经验可供借鉴,现阶段的公共法律服务还呈现出内容设置碎片化现象,主要涉及法律顾问、法律咨询与服务、法律援助等,而法治宣传、人民调解、社区矫正、安置帮教一级监狱、戒毒等工作尚未纳入,同时,各模块之间的相关性、嵌入性较差。另外,公共法律服务体系与体系外部依法行政、公正司法、社会创新管理等体系间也未能有效匹配和衔接。

(二) 法律服务人才队伍不足。

1. “律师万人比”低。根据国务院发布的全面建成小康监测指标体系，设定每万人拥有律师数为 2.3。目前，恩施州共有执业律师 471 人，其中专职律师 460 人，兼职律师 11 人。而全州总人口为 456 万。全州“万人律师比”为 1.03，湖北省为 1.70，全国为 2.1，恩施州与之相比差距较大。同时，恩施州共有 2336 个村(居)，23133 个村民小组，平均一个律师要服务 5 个左右村(居)，40 个左右村民小组，一些律师受聘范围太大，签约单位太多，最多的签约竟达 23 个单位之多。由于签约律师的精力和能力有限，无法满足聘用单位的需要。

2. 基层法律服务工作者数量少。目前，全州只有基层法律服务工作者 147 名，其中具有专门职业资格的仅 57 名。

3. 专职人民调解员数量十分有限。目前全州只有专职人民调解员 703 名，占调解员总数的 8.4%。仅少数联合专业调委会有 2—3 名专职调解员，乡镇、村居、社区基层调解组织的调解员全部为兼职人员，一部分由村(居)支部书记兼任，一部分由村(居)支委干部兼任。

(三) 法律服务水平与社会需求不相适应。

目前，我国律师参与法律援助工作、普法宣传、纠纷调解和担任村(居)法律顾问比例高，而参与社区矫正和参与地方立法、行政决策咨询论证比例偏低^[4]。恩施州的法律服务也是如此，仍然以传统的服务方式为主，并且缺乏专业分工和新兴业态相关的律师，如与现代金融、互联网产业、现代服务业、重大工程项目等相关的法律服务资源很少。同时，社会执业律师、公职律师和公司律师之间的分工和界限还不明显，全州只有公职律师 26 名、公司律师 1 名。律师规模化、专业化、规范化、国际化发展还未起步，除了利川市有 7 个所之外，其他县市都只有 2—4 个所。律师人数在 1—5 人的共有 18 个所。律师如何适应公共法律服务专业化的需求，在理念、素质和能力等方面与之适应等都需要进一步解决^[5]。

(四) 法律服务供给不均等。

1. 法律服务资源分布不均。由于每个乡镇的区域、人口、财力等差别很大，从而导致现实中的法律服务覆盖面不够，供给不均。截止 2018 年 12 月，全州 48 个律师事务所：其中州直 15 个、恩施市 8 个、利川市 7 个、巴东县 2 个、建始县 4 个、宣恩县 3 个、来凤县 2 个、咸丰县 4 个、鹤峰县 3 个。恩施城区有律师事务所 19 家，律师 210 余名，基本能满足恩施市的法律服务需求，其余 7 县(市)法律服务资源明显滞后于群众的法律服务需求。如宣恩县仅有执业律师 8 人、基层法律服务者 12 人，根本无法满足该县 102 个党政机关、企事业单位和 9 个乡镇 298 个村的法律需求。

2. 公共法律服务基础设施建设较弱。全州 90 个乡镇司法所仅有 161 名工作人员，1 人所还有 11 个；同时，公共法律服务平台体系还未完全建立起来，实体平台、网络平台、热线平台三者之间还未有效融合和打通，部分村(居)、社区人民调解室、法律援助联络站形同虚设，未能充分发挥作用，与均等普惠、便民利民、全民共享的理念还有较大差距。

(五) 法律服务经费缺乏制度保障。

为保障普遍建立法律顾问经费问题，州政府曾专门下发了《恩施州普遍建立法律顾问制度经费保障办法》，但具体落实到乡和村，该经费还是无法保障。如 2018 年州司法局预算的公共法律服务 150 万元经费未获政府批准；以恩施市为例，全市人民调解、法治宣传、社区矫正、安置帮教工作专项经费没有按照有关要求足额预算，2017 年人民调解经费只有 3.5 万元，社区矫正经费只有 29 万元，法律顾问和法治宣传经费只有 23 万元。咸丰县的乡镇人民调解“以奖代补”机制也未落实。

四、恩施州公共法律服务体系的完善对策

(一)创新保障机制和政策支持。

1. 在设计理念上,应将公共法律服务体系建设提高到创新社会治理方式上加以考量,并将公共法律服务体系建设纳入区域经济社会发展规划内容和规划实施重大项目,纳入基本公共服务建设范围。

2. 建立和完善经费保障体系。在政府购买公共服务经费中设立公共法律服务专项经费,与法律援助经费并列,专用于购买公共法律服务。州县级财政明确一定数额和比例的公共法律服务支出经费,乡级政府根据实际情况采取以案定补的形式予以保障,建立三级联动的公共法律服务体系建设的经费支持^[5]。

3. 政策支持,出台鼓励社会参与供给的各项政策,探索设立公共法律服务基金,引导多元化的社会资金投入公共法律服务业,实现法律服务投入多元化。

(二)完善供给模式。

1. 科学界定公共法律服务产品范畴。按照社会治理作用的大小,结合群众需求程度,设计法律服务清单,定期或不定期发布公共法律服务需求清单,实现公共法律服务产品的信息公开和畅通。

2. 加大购买服务力度。公共法律服务的具体内容不应局限于司法行政领域所涉及的公共法律服务项目,还应包括立法领域的立法咨询、规范性文件审查、行政执法指导、政府法律顾问以及政府履职所需辅助性和技术性事务所涉法律服务等,从而提升依法行政和法治政府建设的整体水平^[6]。

(三)充实基层法律服务力量。

1. 规划引导,促进法律服务均衡分布和发展。引导各类律师机构合理布局、结构科学,重点向县乡、社区和农村倾斜,鼓励律师行业向基层发展。出台相关政策,对农村地区设立律师机构、注册执业,在税收、服务收费、会费收缴等方面给予扶持优惠。同时,结合律师行业发展的现状、特点,制定律师发展规划,并纳入现代服务业总体发展规划中,确保全州和各县市律师“万人比”逐年提高。

2. 出台专门政策,招募基层法律服务工作者。尝试政府购买公共服务方式招募基层法律服务志愿者。比照国家“三支一扶”或“村官”政策,由州政府出台专门政策,每年从高校中招募一批法学学生到乡镇或村居工作,在薪酬待遇、职业升迁等方面给予政策支持,探索引导高校法科毕业生到农村社区做实习值班律师制度,以弥补基层法律服务人员的不足。

(四)加强律师参与法律服务的政策支持。

建设服务型政府要求建构一个多元主体参与的合作网络,政府不再是公共服务供给的唯一主体,而是必须与非营利组织、社区、私人部门共同治理,推行公共服务项目的市场化和社会化^[7]。律师参与公共法律服务,不仅是为当事人提供法律服务,同时也是在参与社会治理。应加强对律师参与公共法律服务提供各种支持。

1. 出台支持律师行业发展的指导性意见,在财政税收、劳动用工、社会保障等方面给予政策优惠;加大对律师人才培养、律师事务所建设等方面扶持,特别是加强对青年律师和新办事务所的起步支持;提升行政许可效率,对于外地律师在州内设立新所、申请律师执业的,进行优先安排。

2. 完善律师执业权利环境和保障制度,加强与公检法等部门的协作配合,建立健全联席会议、业务交流、专题研讨、资源

共享等工作机制，依法保障律师的会见权、阅卷权、调查取证权、辩护权。

3. 培育公职律师和公益律师。鼓励具有法律职业资格或者律师资格的人员申请公职律师，弥补专职律师担任法律顾问数量不足、工作人手不够的问题。探索公益律师制度，鼓励有职业经验、职业伦理较好的律师专门做公益律师。对其后在职业晋升、向其他行业发展方面给予优惠条件。同时，还要鼓励公益性法律服务组织、高校法律服务机构参与公共法律服务。

(五)构建统一的基层公共法律服务平台。

将法律服务、法律援助、人民调解、公证事务、法治宣传等资源进行整合，构建综合、统一的“大公共法律服务平台”。以服务网格为基本单元，建设县(市、区)、镇(街)、村(居)委会三级公共法律服务中心、法律援助中心和全州律师事务所、公证处、司法鉴定中心、基层法律服务所等与网络平台紧密结合的共享平台，让网络平台成为公共法律服务开展的“前台”，法律服务机构成为支撑公共法律服务的“后台”，实体平台和网络平台优势互补，从而促成传统法律服务方式与互联网的深度融合^[8]。

同时，创新基层法律服务模式。在乡镇政府设立法治工作办公室，专门处理乡镇政府的涉法事务；在村级设立法治委员，而且法治委员要进村支两委；并加强基层法律人才的培训。重点是对乡镇和村级基层法律服务工作有关人员的培训，包括基层法律服务工作者、法律明白人、人民调解员等，以提高参训人员的职业伦理和业务素质。

五、余论

政府购买公共服务作为我国深化政府和社会治理改革的重要路径，发挥政府和市场两种优势，解决公共法律服务公益性与法律服务市场机制调节的矛盾性，对于提高政府公共法律服务、管理能力具有积极意义^[9]。从法理上看，政府就是公共法律服务的供给者。因为“获得基本的法律帮助作为公民权利或人权的内容其义务主体只能是国家”^[10]。负责任的政府应当对全体公民的基本民生保持高度的关切，充分尊重市场，解决志愿者失灵问题，肩负起公共法律服务的神圣职责。恩施州推行的以“律师三进”为代表的公共法律服务模式具有一定的典型性，它体现了政府在建构公共法律服务方面的主体性意识和自觉意识，也是将法治社会建设进一步落地，是一项重要的基层社会治理制度自觉创新。通过引入普遍理性的国家法治来规范政府权力运行、重塑基层社会自治机制，能有效改进基层社会治理方式，实现治理体系和治理能力的现代化。虽然这一模式还有待完善，但其创新意义和示范作用是不言而喻的，其经验更值得理论界和实务部门进一步提炼总结。

参考文献：

- [1] 杨炼. 政府购买公共服务法律规制研究 [M]. 长春:吉林人民出版社, 2015:1.
- [2] 柳玉祥. 大力推进公共法律服务均等化建设 [J]. 中国司法, 2016(1).
- [3] 人民论坛. 大国治理 [M]. 北京:中国经济出版社, 2014:175.
- [4] 于群. 律师参与社会公共治理的难点问题及对策 [J]. 中国律师, 2018(11).
- [5] 高树. 十八届四中全会后法律服务新变革 [J]. 中国律师, 2015(1).
- [6] 胡海. 地方法治建设的困境与对策 [J]. 湖湘论坛, 2016(6).
- [7] 张文札, 吴光芸. 论服务型政府与公共服务的有效供给 [J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2007(3).

-
- [8] 司法部“根在基层”青年干部调研团. 湖南公共法律服务体系建设情况调研报告 [J]. 中国司法, 2018(2).
- [9] 郭名宏. 公共法律服务体系有效推进的价值、困境与超越 [J]. 社会科学家, 2016(8).
- [10] 朱良好. 法律援助责任主体论略 [J]. 福建师范大学学报(社科版), 2014(1).